

Innovatiegericht inkopen / IIC Ruimtevaart

De achtergrond van innovatiegericht inkopen

De huidige aanpak van innovatiegericht inkopen nam een aanvang in 2009 met de brief van toenmalig minister van Economische Zaken Van der Hoeven (27 406 nr. 162). Daarin is de definitie van innovatiegericht inkopen verbreed. Lag eerder de focus op het vinden van een eerste inkoper voor een innovatie (de overheid als "launching customer"), vanaf 2009 is de focus verbreed naar het volledige inkoopproces, van strategievorming tot opschaling. Dat is ook het moment waarop innovatiegericht inkopen geïntroduceerd is: de overheid die als "lead customer" doelgericht naar een innovatieve oplossing zoekt of ruimte biedt aan de opdrachtnemer om met een innovatieve oplossing te komen. Het ministerie van Economische Zaken heeft daartoe het expertisenetwerk innovatiegericht inkopen ingericht, met een netwerk van alle overheden. Economische Zaken houdt een jaarlijks onderzoek naar de mate waarin innovatiegericht inkopen leeft en toegepast wordt bij de rijksoverheid.

Met het nieuwe bedrijfslevenbeleid is de stap gemaakt van het ontwikkelen van netwerken naar het in de praktijk stimuleren van innovatiegericht inkopen: vooral door het vervullen van een brugfunctie tussen overheid en bedrijfsleven. Vanuit het opgebouwde netwerk en onze visie op innovatiegericht inkopen is samen met andere overheden het programma "inkoop innovatie urgent" ontwikkeld. Een programma dat ervoor wil zorgen dat de visie op innovatiegericht inkopen ook leidt tot actie en resultaten.

In 2015 is Innovatiegericht inkopen Ruimtevaart gestart met IIC als financieringsinstrument. Om een versnelling tot stand te brengen in het gebruik van satellietdata bij overheden en in de samenleving heeft het NSO innovatiegericht inkopen ruimtevaart (IIC) geïntroduceerd. De 2 IIC's die in 2015 zijn gepubliceerd zijn er mede op gericht gebruik van data uit het satellietdataportaal te bevorderen. De financiële middelen hiervoor komen uit het nationaal flankerend ruimtevaartbeleid van het ministerie van EZ.

Wat is innovatiegericht inkopen?

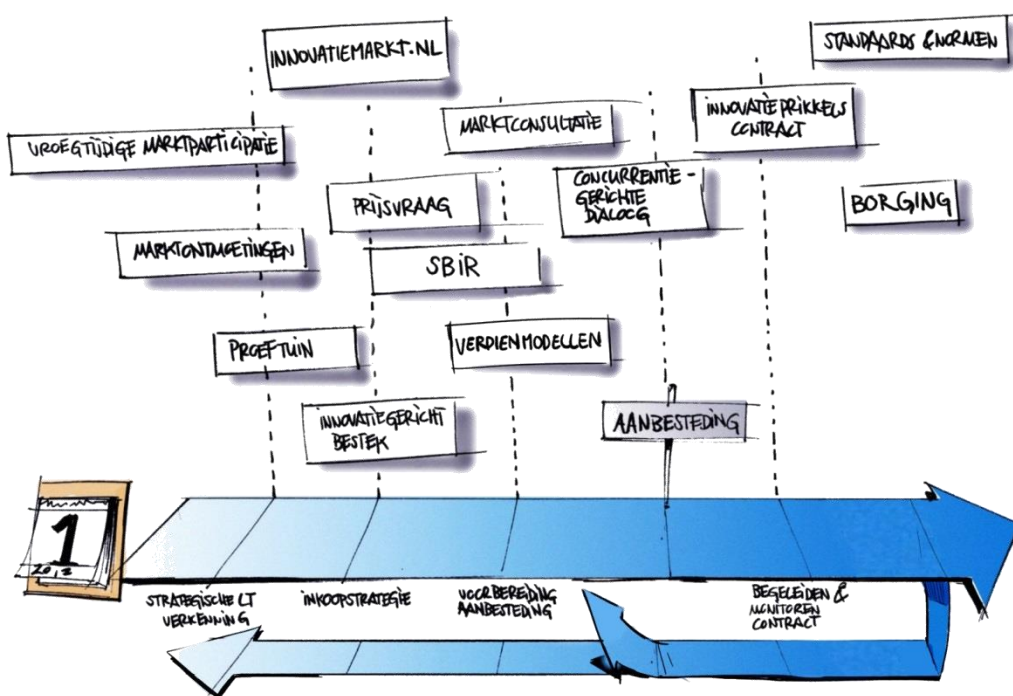
Innovatiegericht inkopen bij de overheid is het actief op zoek gaan naar innovatie of ruimte laten voor innovaties in het inkoopproces. Het is dus iets anders dan innovatief aanbesteden: het vernieuwen van het aanbestedingsproces. De meest gestelde vraag is een even simpele als logische: "waarom zou de overheid innovatiegericht willen inkopen"? Het antwoord is: "omdat de overheid meer vragen met krimpende budgetten moet oplossen". Door de jaren heen zien we dat innovaties leiden tot betere oplossingen, tegen lagere kosten. Denk bijvoorbeeld aan het digitale loket: dat zowel de burger als de overheid tijd en geld scheelt. Vanuit het ministerie van Economische Zaken geloven we dat een overheid die innovaties beloont ook de thuismarkt van innovatieve bedrijven versterkt en daarmee hun exportpotentieel. Een klassieke win-win situatie.

Als de op te lossen maatschappelijke vraag het uitgangspunt is, dan is het ook uitermate belangrijk om deze goed te formuleren. Dat is het beginpunt en niet – zoals nog wel eens gedacht wordt – een innovatie of een innovatieve oplossing. Een vraag wordt verscherpt in samenwerking met kennisinstellingen, bedrijven en gebruikers. Een goed geformuleerde vraagstelling geeft ruimte binnen een helder kader.

Wat zijn de instrumenten van innovatiegericht inkopen?

De samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen moet natuurlijk leiden tot daadwerkelijke toepassing en opschaling van innovaties. Pas dan worden maatschappelijke opgaven opgelost en de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven versterkt. Dat is een langdurig en soms taai proces. Het omvat meer dan een aanbesteding of een éénmalige inkoop. Om dit in de praktijk te realiseren, zijn instrumenten voor innovatiegericht inkopen ontwikkeld.

In onderstaande figuur staan de mogelijkheden op het gebied van innovatiegericht inkopen, van strategievorming op maatschappelijke opgaven tot daadwerkelijke inkoop.



Innovatiegericht inkopen start ver voor de aanbesteding, met een strategische verkenning en een beleid op innovaties. Dit gebeurt door te bevorderen dat innovaties vaker toegepast worden. Ook het laten ontwikkelen en testen van innovaties kan deel uitmaken van innovatiegericht inkopen. Uiteraard is het wel van belang om de ontwikkelde innovaties uiteindelijk te implementeren in een goede aanbesteding. Onderaan de figuur staan de activiteiten van de overheid, bovenaan de instrumenten innovatiegericht inkopen.

IIC als methodiek in innovatiegericht inkopen

Systematiek IIC

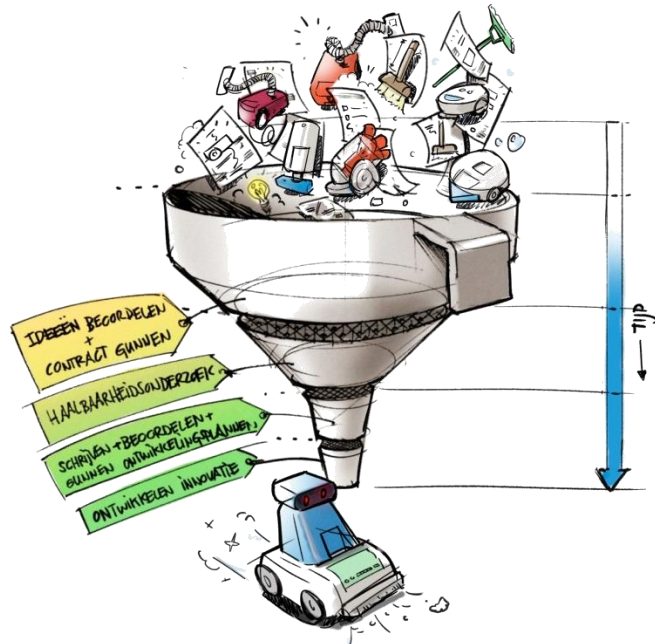
IIC maakt gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden in de aanbestedingsregelgeving voor het aanbesteden van onderzoek en ontwikkeling. Daarmee is IIC een aanbestedingsmethodiek en geen subsidieregeling, zodat het staatssteunkader niet van toepassing is. Omdat het om een aanbesteding gaat, krijgen alle bedrijven een kans. De praktijk leert dat vooral MKB van deze mogelijkheden gebruik maakt. Uit evaluaties blijkt dat het een belangrijk middel is om het MKB te stimuleren.

IIC gaat uit van de overheid als kennisvrager die vernieuwende ideeën van bedrijven wil uitlokken voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Door een open oproep te doen, wil de overheid nieuwe partijen betrekken bij het vinden van oplossingen van deze problemen.

Een IIC vraag kan vrij specifiek zijn, zoals bijvoorbeeld bij Digidijk, namelijk "ontwikkel innovatieve oplossingen voor het meten van de onderhoudstoestand van dijken" of heel generiek "ontwikkel vernieuwende biobased oplossingen".

Iedere IIC variant verloopt in 3 fases:

- Een haalbaarheidsfase die tussen € 10.000 en 50.000 euro kost
- Een ontwikkelfase die €100.00 - 400.00 euro kost
- Een marktfase die voor rekening van het bedrijf zelf komt. Wel zet NSO waar mogelijk haar netwerk in om marktpartijen te ondersteunen, meestal in samenwerking met de vragende partij.
-



Hoe breng je innovatiegericht inkopen in de praktijk?

Dialogo over maatschappelijke vragen in het voortraject

De dialoog tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven kan, lang voordat er sprake is van een aanbesteding, starten. Het is vooral belangrijk dat er een vraag van de overheid ligt, die vraagt om vernieuwing. Om enkele voorbeelden te noemen. Gemeenten beraden zich op de manier waarop ze de thuiszorg gaan realiseren. Welke vernieuwing kunnen ze inzetten om een betaalbaar en kwalitatief goede zorg te leveren? Zijn er innovaties die ondersteunend kunnen zijn? Een ander voorbeeld is het zoeken naar duurzame en flexibele verlichting van wegen. Wat vinden bewoners belangrijk? Welke alternatieven zijn er op de markt? Lichtgevende verf kan effectiever zijn dan een lantaarnpaal met LED verlichting.

Markt- en expertsessies

Bij het voorleggen van dit soort vraagstukken aan de markt, kennisinstellingen en betrokken in een vroeg stadium is het uitermate effectief om de vragen van overheden te bundelen in markt- en expertsessies. Dat scheelt tijd en geld en geeft bovendien een beter signaal aan de markt, zeker als er nog maatwerk en ontwikkeling vereist is. Mocht er in een later stadium een aanbesteding plaatsvinden, dan is clustering van opdrachten in principe niet toegestaan. Dit is echter ook niet nodig. Sterker nog, meer opdrachten geeft het MKB grotere kansen en leidt tot diversificatie in de markt.

Zijn marktsessies in het voortraject niet aan regels gebonden? Laten partijen wel het achterste van de tong zien? Moet de markt niet zelf het initiatief nemen? Transparantie en openheid zijn de sleutelwoorden bij dit soort sessies. Kondig sessies op internet aan. Moedig partijen aan om te komen, maar sluit niemand uit. Ideeën komen vaak uit onverwachte hoek. In marktsessies gaat het om het verscherpen van overheidsvragen, het verkennen van het proces om tot innovaties te komen. Het verkennen van samenwerkingsverbanden die later eventueel tot consortia leidt. Een diepgaande analyse van technologieën is in dit stadium echt nog niet nodig.

In de voortrajecten waarin de nadruk ligt op het "wat" en niet het "hoe" zijn in overheidsorganisaties de behoeftestellers leidend. Dat zijn meestal experts en projectleiders. Zij bepalen de vraag en bezitten inhoudelijke expertise. Inkopers, die in overheidsorganisaties meer een procesrol hebben, kunnen ook in het voorstadium al van grote waarde zijn. Om bijvoorbeeld de transparantie, objectiviteit en openheid te waarborgen. Ook kunnen ze al nadenken over het vormgeven van de toekomstige aanbesteding.

Niet te snel...

In de praktijk komt het nog wel eens voor dat inhoudelijk gedreven ambtenaren ongemerkt in een aanbesteding komen, zonder dat ze dat in de gaten hebben. Om meters te maken gaan ze in het verkenningsstadium soms een samenwerking aan met bedrijven en kennisinstellingen. Bedrijven doen voorinvesteringen met het oog op een mogelijke aanbesteding. Een alerte inkoper had hen kunnen wijzen op aanbestedingsprocedures waarbij partijen eerst geselecteerd worden en vervolgens een aanbidding kunnen doen.

Aanbesteden ontwikkeling

Soms zijn concrete, toekomstige vragen van de overheid of andere belanghebbenden onvoldoende om de markt aan te zetten tot ontwikkeling. Dat zie je vooral op terreinen waar de overheid de grootste belanghebbende is. Dan is het mogelijk om gebruik te maken van de uitzonderingsbepaling voor onderzoek en ontwikkeling. In onze aanpak maken we geen scherpe scheiding tussen precommercieel en innovatiegericht inkopen. Iedere impuls tot vernieuwing start met een simpele of complexe vraag van de overheid. Uit het contact met markt en kennisinstellingen blijkt of het van belang is om de markt aan te zetten tot

innovatie. In een aantal gevallen zal dan de keuze gemaakt worden om daarvoor precommerciële instrumenten zoals IIC in te zetten. De resultaten daarvan kunnen in aanbestedingen worden ingezet. Soms is het nodig om innovaties eerst in een proeftuin te testen. Er zijn mooie voorbeelden van overheden die bedrijven de kans geven om in de dagelijkse praktijk innovaties te toetsen en te laten zien.

Innovaties in de keten

Innovaties zijn vaak afkomstig van het MKB en zijn in veel gevallen een onderdeel van een grotere oplossing. Het innovatieve MKB is dan vaak toeleverancier van de opdrachtnemer. Hoe kan de overheid dan nog de innovatie stimuleren? Daar zijn verschillende mogelijkheden voor. Indirect, via de gunningscriteria en via de verdienmodellen. Deze instrumenten werken beter als ze gekoppeld zijn aan een zorgvuldig voortraject, waarbij grote opdrachtnemers en MKB ook aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Een andere mogelijkheid die de opdrachtgever heeft, is het nemen van directe verantwoordelijkheid voor de innovatie. De overheid kan aanbieders vragen om tegen een vaste prijs een bepaalde innovatie mee te nemen in hun offerte. Ook kunnen micropercelen afgescheiden worden van het totaal.

Continuïteit in het proces : realisatie

Een goed voortraject is essentieel, maar niet voldoende. Zonder een goede voortgang in aanbesteding en realisatie, is het voorwerk verloren. Helaas is de koppeling tussen voortraject, aanbesteding en realisatie lang niet altijd voldoende. Door continuïteit in het aanbestedingstraject te bevorderen, kan de inkoper een cruciale procesrol spelen. Het aanbestedingstraject bij innovatiegericht inkopen is niet perse ingewikkeld, het vereist lang niet altijd innovatieve aanbestedingsinstrumenten. Maar het is ook te simpel om te zeggen: als je maar functioneel specificeert, dan gaat het altijd goed. Of: wij willen "launch customer" zijn, dus we gaan die innovatie gewoon inkopen.

In de innovatiekoffer, www.innovatiekoffer.nl, wordt getoond hoe instrumenten in het voor- en aanbestedingstraject kunnen worden ingezet om zoveel mogelijk vernieuwing uit de markt te halen. Dat wordt op een hele praktische manier gedaan, met een stappenplan, juridische context en een concreet voorbeeld. Deze voorbeelden komen uit verschillende sectoren.

Het succesvol implementeren van innovaties eindigt niet bij de aanbesteding. Juist bij innovaties is het van belang om afspraken te maken in het contract en ook positieve prikkels voor verdere innovatie in te bouwen in het contract. En uiteraard te zorgen voor goede begeleiding en bewaking tijdens realisatie. Een veel gehoorde klacht is dat op papier alles kan maar in de praktijk niet. Zeker bij vernieuwing is het soms belangrijk dat bestaande systemen in organisaties worden aangepast.

Advies over combinatie van instrumenten

Welke opties?

- Startpunt ligt bij de vraag, belangrijk om inzicht te hebben in behoeftes van inkopende overheden en/of bedrijven
- Vraag kan gescherpt worden in interactie tussen behoeftestellers, bedrijven, belanghebbenden en kennisinstellingen. **Kan in een expertsessie.**
- Als de vraag helder is, dan is het van belang om inzicht te hebben in de matching tussen wat op de markt is en wat nodig is voor de vragen van behoeftestellers, dit bepaalt mede het vervolgtraject.
 - **De volgende opties zijn mogelijk**
- Het is *al op de markt*, maar vereist maatwerk bij implementatie. Dan kun je door naar een daadwerkelijke aanbesteding met bijvoorbeeld een concurrentiegericht dialogoog.
- Het is *bijna op de markt of de markt is bereid om te ontwikkelen*, maar de markt heeft wat meer zekerheid nodig over mogelijke opdrachten in de toekomst voor ontwikkeling van roadmaps. Zorg voor bundeling van krachten bij behoeftestellers. Stroomlijn de aanbestedingen die op de markt worden gezet.
- *Een deel is op de markt, een deel ook niet.* Voor het deel waar de markt faalt, kun je de volgende zaken doen
 - Lowbudget, haalbaarheidsstudies. Ervan uitgaan dat dit voldoende stimulans is.
 - IIC methodiek inzetten. Na enkele maanden zijn er prototypes, die (een deel) van de oplossing kunnen bieden. Parallel aan het IIC traject toekomstige behoeftestellers in kaart brengen, ligt deels bij de overheid, deels bij bedrijven zelf.
 - Een (meestal grotere) opdracht in de markt zetten met een ontwikkelopdracht daarbinnen. Dan heb je het over opdrachten die vaak enkele jaren duren.

Wat is altijd belangrijk

- Behoeftestellers in beeld en gecommitteerd
- Goed inzicht in de markt
- Continuïteit
- Bundeling van expertise